

# 公共政策失控与反失控探析

王 玉 明

政策执行是整个政策活动过程的关键性环节。然而,政策执行是一项极为复杂的社会实践活动,由于种种原因会导致偏离政策目标的政策失控。公共政策是社会公共权威在一定历史时期为达到一定目标而制定的具有普遍权威性的行动方案。公共政策的失控必然会引起经济、政治、社会生活的无序和混乱。在社会转型时期,探析公共政策失控的原因和探寻反失控的对策日益被人们所关注。

政策失控在我国各个历史时期的政治生活中不同程度地出现过,我国 80 年代改革以来,尤其是在这个由原来的计划体制向市场经济体制转轨的时期,政策失控问题显得尤为突出和严重。具体表现在如下几个方面。

**1. 政策敷衍。**公共政策执行者在执行中只做表面应付并未采取可操作性的具体措施和实际行动,使严肃的政令在形形色色的花架子掩盖下变成一纸空文,即政策的表面化。如改革初期国家制定的对待知识分子政策,许多地方和单位只做表面文章而没有采取具体措施,结果使政策目标很难落实。80 年代末期,中央三令五申党政机关与经济实体脱钩,很多公司明脱暗不脱,照样利用原党政机关的权力、关系渠道及内部信息为经商谋取种种便利。

**2. 政策加码即政策扩大化。**政策在执行过程中被加进一些原政策所没有的内容,从而使政策的调控对象、范围、目标、力度超出原来的要求。我国住房制度改革政策,其精神旨在克服福利分房中的不正之风,推动住房的商品化进程。然而这一政策在实施中,许多地方规定了一些原政策没规定的内容,结果这一政策明显向占有较大面积和较高质量住房的既得利益者倾斜。

**3. 政策缺损。**指一个完整的政策在执行中没有完全贯彻落实,使政策内容残缺不全,从而政策的整体功能得不到发挥。如国务院制定的关于制止乱罚款、乱摊派、乱收费的政策,许多地方没有全部落实其中条款,仍然征收文件中明文禁止的费用,乱罚款现象愈演愈烈。1992 年国务院颁发了《全民所有制企业转换经营机制条例》,中央给企业 14 项权利。这一政策对搞活国有企业经济、促进地方经济发展是有益的。而至今相当多的地方这些权利没有落实,不少权利被地方政策截留。

**4. 政策歪曲。**政策执行者在传达或执行政策中对政策原来精神实质或部分内容有意曲解。如前几年,相当多的地方公然曲解国家关于住房制度改革政策的原意,把实行住房商品化解释为低价出售公房。1991 年国务院颁布《农民承担费用和劳务管理条例》,有些地方以强调地方的特殊性为借口歪曲政策精神,使农民的负担有增无减,严重影响农民生产积极性和生活水平的提高。

**5. 政策抵制。**指政策在执行中,政策执行机关或执行人员有意不执行或变相不执行的行为。中央颁布关于惩处生产、销售假冒伪劣商品犯罪的条例,许多地方从局部地方利益出发对这政策不下达或不执行,结果一些地方假冒伪劣商品泛滥成灾,严重阻碍着市场经济所要求的正常经济秩序的建立。

从以上可以看出,公共政策失控产生于下级政策执行机关与上级机关之间、地方与中央之间。而失控的发源地在于下级或地方政策执行机关。

**公** 共政策的执行是一项复杂的社会实践,导致政策实施中的失控原因也较复杂。除了政策本身的质量外,主要是政策系统和运行机制本身的原因以及外部政策环境上的原因,具体主要有:

**1. 公共政策运行机制不健全。**政策运行机制是完成整个政策生命过程的载体,是在组织和领导体制的基础上通过权力的划分和配置实现政策的制定、执行、监督 and 控制的有机整体。我国现行政策运行机制的弊端宏观上体现在政治体制尤其是在行政体制上。目前,我国政治体制改革尚未完成,新型的行政体制尚未建立。政策制定、执行、监督和调控没有形成既相互耦合又相对独立的运作机制。政策制定缺乏科学化、民主化程序,政策执行不力、政策监督和控制软弱。机构重叠使“政出多门”和难以明确具体的政策执行机关,常导致政策执行阻塞和断档;机构职责不清使对政策执行互相推诿或互不买帐,从而出现政策执行中断或政策敷衍和缺损;党政不分有时使政策之间发生抵触,政策的执行力削弱;机构间缺乏沟通协调常使政策不能迅速、准确地传递,从而导致政策阻塞和政策目标得不到合理分解和整合,政策失控难以避免;组织、机构间缺乏必要的监督,使政策执行情况得不到及时检查。政策执行中的走样得不到及时防治和纠正。概言之,政治体制特别是行政体制的缺陷以及政策运行机制的各环节脱节和乏力,政策失控很难根除。

**2. 中央政策控制力的削弱。**中央是最高和最有权威的政策施控主体,其施控力和权威直接决定着政策的有效执行。在这个社会转型时期,中央的权威受到冲击,中央对地方的控制力严重削弱。这是公共政策失控的一个重要原因。首先,80年代初以来,我国经济体制和政治体制改革的主要措施是重建中央和地方的关系。具体是中央向地方放权,扩大地方的自主权,主要是经济管制权。在放权过程中,放哪些权?放多少权?在没有任何经验借鉴的情况下这个度很难把握,只是在试探中放权。特别在这个社会变动时期,市场经济体制尚未最后建立的情况下,中央与地方的权限难以明确界定和划分,出现了中央放权过度的现象。加上地方夸大其特殊性和地方利益,向中央要权,与中央讨价还价。随着地方自主权的扩大和地方财力的过度膨胀,中央控制地方的能力越来越降低,结果使中央说话不算数或不完全算数,公共政策难以落实。其次,在这个新旧体制转轨时期,一方面社会注入了无限生机和活力,也带来了金钱至上、信仰虚脱、道德衰退、政治腐败等社会问题。市场的功利性被引入行政管理范畴,政策执行往往与执行者的利益挂钩,利大快执行,利小慢执行,无利则不执行。社会成员对政治系统做政治倾向和政治行动取向时,往往从局部或个人利益出发,置中央的法规政策于不顾,搞“上有政策、下有对策”以及政策目标群体拒绝接受和遵守上面的政策。特别是政治领域的腐败行为严重障碍着政策的有效执行,损害了公共权威的威信和公共政策的功能。再次,政策运行的全过程没有必要的法制约束。执行前缺乏规范约束,执行中不能有效监控,尤其对造成政策失控者缺乏严厉惩处,以致中央的控制力削弱,威信降低。中央有关禁止公款吃喝下达30多个文件,仍管不住某些

人的一张嘴,主要原因是对违犯者缺乏严厉惩处。政策控制具有极强的权威性,要求有令必行、违令必究。长期以来,政策执行不是一种强制性行动,而视为一种自由行动,想执行就执行,否则就不执行。

**3. 政策执行者的素质不高。**任何一项政策最终要靠执行者来实施。一个合格的政策执行者应该具有高度的思想政治觉悟、合理的知识与能力结构以及较高的政策水平和管理水平。现实中的政策失控在很大程度上是由于政策执行者的素质不高。政策执行者缺乏必要的知识和能力,对某项政策理解不透,把握不准其精神实质,就会导致政策在传达、宣传、执行中失真、失当、失误,甚至出现对政策采取消极抵制态度。特别是社会转型时期,政策执行者思想上的拜金主义、功利主义、本位主义和官僚主义,为了地方、部门、团体或个人利益故意歪曲和抵制公共政策。当政策执行者兼政策目标群体和执行者的双重角色时,为了局部或个人利益“钻政策空子”,搞“上有政策,下有对策”,他们对上面政策或是硬顶、或是软拖,或执行起来马马虎虎。另外,政策执行者的政策水平和管理水平直接影响到对政策任务的完成,如果执行者尤其是执行机关的领导如果没有对政策实质的把握能力,就很难争取到政策执行所需的各种资源。不能做好政策实施的宣传指导工作和制定正确的执行方案,不能协调和沟通各种关系从而阻碍政策的落实。

**公共政策行为**是国家政治的主要组成部分。公共政策执行是实现国家职能的关键一环,执行的成败直接关系到经济的发展、政治的稳定和社会的进步。笔者认为,在社会转型时期,为避免公共政策的失控可采取如下对策:

**1. 建立有效的政策控制机制。**政策控制是政策运行必不可少的环节和手段,只有实行有效的政策监控,才能防止政策失控以及根据变化了的客观情况调整、完善或更新政策。政策控制指为使政策达到预期目标对政策执行整个过程及诸要素进行监控和纠偏的过程。它一方面通过对政策执行诸环节和要素进行监督检查,从而使政策得以落实;另一方面通过对政策执行结果的检查、研究,从而实现对政策的调整。因此,政策控制发挥着两种基本功能。其一,保证政策的正确贯彻落实。其二,保证政策的完善、发展或更新。

在政策控制中,控制机制应由两个连动和循环运作的子机制构成即政策监控机制和政策调控机制。政策监控机制的运作应包括相互承接的三个步骤。首先,执行前监督,即在政策执行前对政策执行活动的各环节和各要素进行预测分析和明确规范,制定出切实可行的执行方案和实施法规。其次,执行中监督,即监督执行情况。这一步的主要任务是按照政策目标确立的监督标准和执行方案及法规去发现、收集和分析执行行为与它们之间偏差的信息。再次,对政策执行结果的监督。当政策执行过程完成后如发现有政策失控现象以便采取措施纠正和制止。政策调控机制把政策监督机制运行的终点作为起点。其运作包括如下两个步骤,即制定调整方案和纠偏措施和采取调整和纠偏行动。根据原政策落实情况及变化了的客观事实,对原政策的目标、范围、力度等进行调整或更新。到这里完成了一个政策控制循环。政策控制机制的两个子机制是一个前后相继、互动循环的有机整体。如果运用这种机制对公共政策执行进行控制,可减少或避免政策的走样和失败。目前,我国政策控制机制不完善表现在没有建立和明确控制的机构和制度,特别是执行前缺乏预见,执行中缺乏约束,执行后纠偏不力。因此,完善政策控制机制必须首先确立一定的机构和制度。其次,遵循必要的控制步骤和运用科学的控制方法和手段。

**2. 维护和加强中央的权威。**中央作为行使国家职能的最高代表,能否运用自己的合

法权威是组织经济发展、推进政治变革和社会整合的关键。中央能拥有和运用必要的权威,意味着中央具有强有力的公共政策功能。目前,中央权威的流失和削弱已成为我国政治生活的突出问题。要解决这一问题,必须采取如下措施。首先,中央适当集权有助于权威的形成。权力与权威不能等同但两者密切相关,权力是权威的基础,无权力就无权威。改革中出现的分权过度和分权过当,使地方拥有目前还承受不了的过多权力,在政治体制、行政体制以及民主和法制不成熟的情况下,地方的权力不宜过大过多,否则会出现“拥权自重,抗衡中央”的情况。当然,中央适当集权,不是把地方应该拥有的而且已经赋予的权力收上来。而是要科学地划分和规范中央与地方的权限和职责,明确中央拥有哪些固有权力,地方可行使哪些权力,把这些以法律的形式确定下来,实现依法司权。其次,强调和坚持民主集中制。目前,我国政治系统面临的一个基本问题是重塑中央与地方的关系,加强中央与地方之间的调适和整合。在这个问题上必须坚持民主集中制原则,我国是单一制的国家结构,在行政体制方面必须坚持和强调行政组织的统一性原则,地方是中央的下级组织,必须执行中央的政策和法令。地方性政策要服从中央的宏观政策。同时加强中央与地方政策的调适,建立中央与地方分级调控模式,使宏观调控与中观调控正常衔接从而发挥政策控制的整体功能。再次,维护中央法规的政策严肃性和严厉惩戒政策执行中的违法者,这是维护中央权威的重要方法。中央权威的运用主要通过颁布和制定公共政策来实现,公共政策的执行情况直接关系到中央权威的运用效果。政策失控的原因之一就是地方无视中央政策的原则性和权威性,片面强调地方的特殊性和政策执行的灵活性。因此,在公共政策的执行中必须坚持原则性与灵活性的统一。对大政方针和带有普遍性的公共政策要坚持一致性,坚决杜绝搞违背中央政策的对策,防止解释政策的实用主义和庸俗化倾向。同时公共政策能否得到顺利实施,还取决于能否对造成政策失控的当事人实行严厉惩处。对当事者不予处罚或处罚太轻,不仅会削弱中央的权威,而且破坏着社会的公平和正义。为此,必须加强行政法制建设,做到有法可依和有法必依。

**3. 健全政策执行的体制环境。**公共政策总是在一定的体制下产生和运转。政策的整个活动过程受制于现实的体制环境。体制不合理不仅不能制定出正确的政策,即使有了正确的政策也难以组织正常运作。制约政策的体制主要是政治体制,更直接、更具体是国家的行政管理体制和干部人事体制。首先,完善我国的行政管理体制是公共政策顺利运行的根本要求。通过改革,建立一套功能齐全、职责分明、沟通协调、精干高效的行政管理体制。建立合乎国情的中央与地方的权力结构,合理划分中央与地方的事权,凡是全国性的重大问题的政策决策权属于中央,地方应严格贯彻执行。同时,地方性政策不得与中央政策相抵触。建立一套上下级之间、部门之间、地方之间的公共政策执行活动的整合协调机制。使上下级执行机制之间、部门之间、地方之间在政策执行中既相对独立又相互配合,以避免政策执行中的失范和失控,使政策走上良性运行轨道。其次,尽快建立国家公务员制度是防止政策失控的重要条件。转型社会需要有权威的现代化政府,而权威型政府有序高效管理依赖一支规范、稳定、高质量的国家公务员队伍。国家公务员制度坚持平等、公开、竞争、择优原则,对干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换、晋升、惩罚等进行科学规定。这有利于培养和提高公务员的思想政治素养、业务能力、政策水平和管理水平,有利增强公共政策行为的理性化、民主化程度、保证公共政策的落实执行。

(作者系厦门大学政治学与行政管理学系研究生)

〔责任编辑:刘建明〕